X kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 5)
z dnia 9 stycznia 2024 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 5)

9 stycznia 2024 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek obrad:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 23/23; K 28/23; K 29/23; SK 102/22.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Piotr Czarny**, **Zbigniew Gromek**, **Justyna Łacny**, **Marcin Spyra** – eksperci do spraw legislacji z Biura Analiz Sejmowych; **Marcin Wójcik** oraz **Magdalena Żychlińska** – pracownicy sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych;

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Szanowni państwo, jest godz. 18:00, a zatem możemy otwierać pierwsze w tym roku posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Z uwagi na to, że to pierwsze posiedzenie, chciałbym państwu życzyć wszystkiego co najlepsze na nowy 2024 rok, realizacji planów, zamierzeń, ale przede wszystkim szczęścia na co dzień.

Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa posłów, panie i panów posłów i oczywiście naszych ekspertów z Biura Analiz Sejmowych i sekretariatu Komisji. Porządek dzienny macie państwo przed sobą, dzisiaj cztery sprawy trybunalskie. W porządku posiedzenia były też pytania, z uwagi na odwołanie posiedzenia Sejmu, czemu ta dzisiejsza Komisja? Mamy trzy sprawy terminowe, tak że gdybyśmy dzisiaj się nie spotkali, a część z państwa i tak była w Warszawie, to musielibyśmy się spotkać na przykład jutro, bo pierwsza sprawa jest jedenastego, a pan marszałek jeszcze nie miał możliwości przesłać stanowiska Sejmu do Trybunału z uwagi na brak opinii Komisji w tej sprawie. Zatem nie widzę zastrzeżeń co do porządku dziennego, wobec tego możemy przystąpić do jego realizacji, tym bardziej że mamy kworum.

Pierwsza sprawa to K 23/23 i w zasadzie drugi punkt K 28/23 też jest z wniosku senackiego, posłów i senatorów. Dotyczą one właściwie tej samej sprawy, ale nie zostały na razie wytypowane przez Trybunał do łącznego rozpoznania, wobec tego sprawy te będziemy procedować oddzielnie. Przechodzimy zatem do sprawy K 23/23, referować będzie pani mecenas Justyna Łacny czy pan mecenas Piotr Czarny? Proszę bardzo, oddaję głos pani mecenas Justynie Łacny.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Justyna Łacny:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Będę przedstawiała problematykę związaną ze statusem prezesa Narodowego Banku Polskiego z punktu widzenia prawa unijnego, gdyż jest to ta wątpliwość, która została podniesiona i którą należy podzielić. Wątpliwość ta wiąże się z niezgodnością w naszym prawodawstwie krajowym przepisów art. 11, które powodują, iż naruszona jest niezawisłość prezesa gwarantowana mu w prawie unijnym. Teraz po kolei chciałabym przedstawić, jak ten status wygląda. Mianowicie jak wiadomo, prezes NBP pełni funkcje krajowe, ale z punktu widzenia problematyki, którą omawiam, ważniejsze jest to, iż pełni funkcje unijne, czyli jak prezes każdego krajowego banku centralnego uczestniczy w Europejskim Systemie Banków Centralnych. Europejski System Banków Centralnych zrzesza EBC i wszystkich prezesów banków centralnych zarówno należących do strefy euro, jak i nienależących do strefy euro, czyli nas. Istotne jest to, iż prezes każdego krajowego banku centralnego wchodzi w skład organu, rady, czyli innymi słowy wypełnia funkcje, które przyznaje mu prawo unijne. Jest członkiem organu unijnego, w związku z czym wypełnia też funkcje unijne. Rada

ogólna, w której uczestniczą prezesi, odpowiada za koordynację polityki pieniężnej, jest to funkcja traktatowa.

Ze względu na pełnienie funkcji unijnych, ale również, co jest tutaj kwestią podstawową, ze względu na to, iż jest prezesem krajowego banku centralnego, przepisy unijne ustanawiają gwarancję niezależności. Te gwarancje mają charakter traktatowy, charakter gwarantowany w prawie pierwotnym w traktatach i w statucie SBC. O tym statucie będę mówiła za chwilę nieco dokładniej, dlatego że art. 11 statutu Trybunału Sprawiedliwości jest niezgodny z normą statutową.

Jeżeli chodzi o tę kwestię niezależności, ma ona charakter dwojaki. Z jednej strony nakłada zobowiązanie na prezesa krajowego banku centralnego do nieprzyjmowania wszelkiego rodzaju instrukcji zarówno od władz krajowych, jak i od władz unijnych oraz na stronę krajową i unijną nakłada zobowiązanie niewywierania żadnego rodzaju wpływów. Aby zapewnić tę niezależność, prezesi krajowych banków centralnych korzystają ze specjalnej ochrony, a mianowicie są chronieni pod względem warunków powoływania ich na stanowisko, jak i w zakresie możliwości ich zwolnienia. Tę regułę wyznacza art. 14. Wymieniam ten artykuł statutu, dlatego że właśnie z tym przepisem mamy do czynienia i z nim w naszej ocenie niezgodny jest art. 11 ustawy o Trybunale Sprawiedliwości. Artykuł ten ustala dwie przesłanki, dwa warunki, dwie sytuacje, w której prezes krajowego banku centralnego może być zwolniony. Przesłanka pierwsza jest taka, w której prezes nie wypełnia już warunków koniecznych dla spełnienia swojej funkcji, a przesłanka druga, która jest ważniejsza, gdyż to jej dotyczy zarzut niezgodności, a mianowicie, gdy prezes dopuścił się poważnego uchybienia. Innymi słowy norma unijna stanowi tyle, iż prezes krajowego banku narodowego może być zwolniony wtedy, gdy dopuścił się poważnego uchybienia. Lista tych dwóch przesłanek ma charakter zamknięty. Oznacza to, że państwa członkowskie nie mogą dodawać innych powodów, sytuacji czy przesłanek, w których prezesi mogliby być zwalniani. Jest to standard unijny, który zakreśliłam.

Teraz przejdę do przepisów naszej ustawy krajowej. Art. 11 ustawy o Trybunale Sprawiedliwości, jest to jeden, bardzo krótki przepis, przytoczę go, a mianowicie „uchwała Sejmu o pociągnięciu prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunał Stanu powoduje…” i to jest clou zarzutu, o którym mówię, uchwała Sejmu o pociągnięciu „powoduje zawieszenie go w czynnościach”. Czyli prezes, w momencie gdy Sejm podejmuje uchwałę, z mocy ustawy art. 11 jest zawieszany w czynnościach, to znaczy nie może już ich pełnić, czyli innymi słowy, skoro nie może pełnić funkcji krajowych, to również nie może pełnić funkcji unijnych, gdyż jest zawieszony w tym statucie.

Na czym polega istota niezgodności? Istota niezgodności polega na tym, iż przepisy art. 11, ale też żadne inne przepisy krajowe, nie określają warunków, które muszą być spełnione, aby tego rodzaju uchwała mogła być podjęta. Przepisy mówią tylko tyle, iż Sejm podejmuje uchwałę, czyli nie są badane przesłanki prowadzące do podjęcia tego typu uchwały, nie wiadomo, jakie są powody. Te powody oczywiście są, natomiast w naszym prawie krajowym nie jest wymagane, aby te powody były takie, jak wymaga prawo unijne. Czyli nie jest wymagane, aby ta uchwała Sejmu bazowała na ustaleniu, znowu przytaczam przepis statutu „aby prezes dopuścił się poważnego uchybienia”. Czyli standard unijny mówi, że państwo członkowskie może pozbawić prezesa wykonywania funkcji przed zakończeniem kadencji, jest to dopuszczalne, ale wtedy, gdy prezes dopuści się poważnego uchybienia. Prawo unijne nie definiuje, czym jest to poważne uchybienie, ale mamy jeden wyrok, który się do tego odniósł.

Reasumując, wynika z tego taka konkluzja, iż niezgodność, o której mówię, polega na tym, iż art. 11 ustawy o Trybunale Sprawiedliwości nie nakazuje zawieszać w czynnościach prezesa wyłącznie wtedy, gdy wykazane zostanie, że dopuścił się on poważnego uchybienia. Sejm w ogóle nie bada tej przesłanki. Ustawa ta jest podejmowana w oderwaniu od zbadania tej przesłanki, a tylko wtedy, gdy zachodzi ta przesłanka, prawo unijne dopuszcza zwolnienie prezesa przed upływem kadencji. Jest to gwarancja jego niezawisłości, czyli tylko wtedy, gdy prezes dopuści się poważnego uchybienia, kiedy już naprawdę jest to kwalifikowana postać.

Na tym skończę omawianie kwestii niezgodności, ale chciałabym powiedzieć jeszcze jedną rzecz, gdyż jest ona istotna z punktu widzenia ustrojowego, a mianowicie jeżeli w naszym stanie prawnym dochodzi do podjęcia uchwały przez Sejm, która nie musi być powiązana z wykazaniem tego poważnego uchybienia, to gwarancja niezależności prezesa polega na tym, iż prezes krajowego banku centralnego, prezes NBP, może poskarżyć się na taki akt prawa krajowego, który pozbawił go możliwości pełnienia funkcji unijnych bez zbadania wymogu unijnego, czy rzeczywiście dopuścił się poważnego uchybienia. Jest to postępowanie skargowe. Jest to skarga, którą prezes może wnieść do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, skarżąc się, że jego państwo członkowskie naruszyło jego niezależność, bo nie zbadało, czy dopuścił się tego uchybienia. Tę skargę może wnieść prezes, ale również Europejski Bank Centralny, broniąc jednego ze swoich prezesów krajowych banków centralnych.

Można powiedzieć, że do niedawna było to takie akademickie rozważanie – może wnieść, może nie wnieść i co się stanie, ale w 2019 roku wydarzyła się taka sytuacja i łotewski prezes krajowego banku centralnego, wobec którego zostało wydane postanowienie, było to postępowanie prokuratorskie, prokurator w ramach postępowania karnego, przygotowawczego jako środek zapobiegawczy zakazał łotewskiemu prezesowi pełnienia funkcji w ramach postępowania karnego. Prezes i Europejski Bank Centralny wnieśli oskarżenie, Trybunał Sprawiedliwości uznał, że sprawa jest tak poważna, że musi być rozpatrywana szybko i była ona rozpatrywana przy zastosowaniu środków tymczasowych. Jeszcze tylko powiem o zakończeniu tej sprawy. Trybunał przychylił się do skargi EBC oraz łotewskiego prezesa, gdyż zostało wykazane, iż faktycznie decyzja, która zakazywała łotewskiemu prezesowi banku centralnego pełnienia funkcji, nie była podjęta przy zbadaniu i wykazaniu, że doszło do poważnego uchybienia, którego wymaga statut SBC. Mówię to tylko po to, aby zapadło na tej sali, iż w przypadku podjęcia uchwały Sejmu bez zbadania przesłanki poważnego uchybienia istnieje ryzyko, że może być wniesiona skarga na uchwałę Sejmu przez prezesa NBP oraz EBC w celu ochrony jego statutowych, unijnych kompetencji. Chciałam powiedzieć o tej niezgodności i skutku zawieszającego podjęcia uchwały, niezgodności art. 11 naszej krajowej ustawy o Trybunale Stanu ze statutem SBC i o możliwym skutku ochrony prerogatyw prezesa poprzez wniesienie postępowania skargowego przez prezesa i EBC. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani mecenas. Rozumiem, że pan mecenas będzie referował w drugiej części? Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Piotr Czarny:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Ograniczę się do minimum, dlatego że skoro stanowisko Sejmu jest takie, że przedmiot kontroli jest niezgodny z niektórymi wzorcami, to szczegółowa analiza innych wzorców jest zbędna w tym sensie, że są orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w których stwierdza, że jeśli regulacja jest niezgodna z jednym wzorcem, to w pozostałej części orzeczenie jest zbędne. Zwrócę jeszcze uwagę, że w tej sprawie prokurator generalny również stoi na stanowisku, że regulacja ta jest zgodna ze wzorcami europejskimi. Różnica polega na tym, że prokurator uważa, iż jest to niezgodne z konstytucją.

Krótko mówiąc, we wniosku co do art. 11 zakwestionowano przede wszystkim jego zgodność z art. 43 konstytucji, czyli z domniemaniem niewinności w związku z prawem dostępu do służby publicznej na równych zasadach. Tutaj stanowisko wyrażone w opinii jest takie, że nie można mówić o naruszeniu, dlatego że zawieszenie w czynnościach nie jest stwierdzeniem winy. Domniemanie niewinności oznacza, że żaden organ ani funkcjonariusz publiczny poza sądem nie może stwierdzić winy danej osoby. Zawieszenie w czynnościach absolutnie nie jest takim stwierdzeniem. Jest ono oparte na innych przesłankach, tak że trudno mówić o naruszeniu prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, bo art. 60 jest interpretowany z naciskiem na jednakowe zasady pełnienia funkcji publicznych, a nie na to, że każdy ma mieć dostęp do jakichś stanowisk. Ta regulacja, ten art. 11, który cytowała pani profesor, jest równy dla wszystkich osób odpowiadających przed Trybunałem Stanu, jest równa, jednakowa zasada.

Wydaje się, że ważniejszy i istotniejszy jest zarzut naruszenia art. 227, przy czym tu wnioskodawca nie wchodzi w szczegóły, jeśli chodzi o to, który ustęp został naruszony, tylko chodzi o zasadę niezależności banku centralnego i prezesa. Wnioskodawca uważa, że takie zawieszenie w czynnościach oddziałuje, bo prezes może obawiać się tej odpowiedzialności, że może być to źródło nacisków i jest to rozwiązanie dysfunkcjonalne, więc w stanowisku Sejmu jest to potraktowane z innej strony. Zacznę inaczej, wnioskodawca podnosi, że odpowiedzialność konstytucyjna i odpowiedzialność za naruszenie konstytucji ustawy jest zbliżona do odpowiedzialności karnej i należy tu stosować podobne konstytucyjne standardy i założenia. W Kodeksie postępowania karnego mamy środki zapobiegawcze, wnioskodawca odwołuje się do tymczasowego aresztowania, ale w ocenie BAS nie ma tu analogii. Analogia jest właśnie do zakazu pełnienia określonych funkcji, który jest w art. 276 Kodeksu postępowania karnego. Mogą o tym zdecydować sąd albo prokurator także w toku postępowania przygotowawczego, a rzecz jest tłumaczona na gruncie postępowania karnego bardzo prosto, że osoba już podejrzana, przeciwko której toczy się postępowanie, po pierwsze, może kontynuować tę niezgodną z prawem działalność, ale po drugie, jest tutaj argument praktyczny, jak wyobrażać sobie rzetelne postępowanie dowodowe, postępowanie wyjaśniające przed Trybunałem Stanu w sytuacji, kiedy sprawa dotyczy działalności urzędowej prezesa, nie jego prywatnych spraw, więc z dużym stopniem prawdopodobieństwa można powiedzieć, że pracownicy NBP będą świadkami. Jaka jest wiarygodność świadka, który dzisiaj zeznaje przed Trybunałem Stanu, a wczoraj i jutro będzie kontaktować się z prezesem, a jutro prezes będzie podejmował decyzje dotyczące jego statusu pracowniczego? Naszym zdaniem jest to więc regulacja wręcz konieczna.

Drugi wątek jest rzeczywiście trudniejszy, bo wnioskodawca nie kwestionując tego, że Sejm ma prawo pociągnąć prezesa do odpowiedzialności, kwestionuje większość w izbie. Tu stanowisko Biura opiera się na takiej bardziej językowej wykładni konstytucji, dlatego że punktem wyjścia jest ustalenie, że chodzi o kwestie proceduralne, a zakładamy, że konstytucja reguluje kwestie proceduralne dokładnie w odróżnieniu od pewnych kwestii materialnoprawnych. Mamy art. 120, który mówi o tym, jak Sejm podejmuje uchwały, że podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, chyba że uchwała Sejmu lub ustawa stanowi inaczej. W doktrynie jest to traktowane jako wyraz autonomii Sejmu i podstawowe twierdzenie jest proste – jeżeli konstytucja nie przewiduje jakiejś większości dla podejmowania uchwał przez Sejm, to inna większość może być wprowadzona w ustawie albo w regulaminie Sejmu i nie ma tu pola do deliberacji, kto i z jakich powodów ma tę większość ustalić. To tyle z mojej strony, jeżeli będą pytania, to odpowiem.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję panie mecenasie. Otwieram dyskusję w tym punkcie. Pan poseł Krzysztof Szczucki, proszę bardzo panie profesorze.

Poseł Krzysztof Szczucki (PiS):

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo. Mam kilka uwag do stanowiska zaprezentowanego przez państwa z Biura Analiz Sejmowych. Zwłaszcza do opinii dotyczącej zgodności bądź niezgodności wspomnianych przepisów z konstytucją, z ustawą zasadniczą, aczkolwiek w pierwszej kolejności chciałbym zwrócić państwa uwagę, że wydaje się, że ten standard niezależności banku centralnego, który pani profesor rekonstruowała z przepisów unijnych, nie powinien być i nie ma podstaw do twierdzenia, że jest niższy na gruncie przepisów konstytucyjnych i w związku z tym, przynajmniej w istotnym zakresie, to wnioskowanie o niezgodności czy to właśnie ze wspomnianymi przepisami unijnymi, czy przepisem konstytucyjnym regulującym podstawy funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego, powinny być tożsame.

Teraz pozwolę sobie zwrócić uwagę na kilka wątpliwości w kontekście właśnie tej części konstytucyjnej. Otóż to zawieszenie w czynnościach dokonywane jest automatycznie, czyli wystarczy postawienie prezesa Narodowego Banku Polskiego w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu i od razu dokonuje się skutek zawieszenia go w funkcjonowaniu w działalności jako prezesa Narodowego Banku Polskiego. Zwróćmy uwagę, że to postę-

powanie przed Trybunałem Stanu może trwać bardzo długo, jeżeli mnie pamięć nie myli, to jedynym takim postępowaniem było postępowanie w sprawie Emila Wąsacza, które skończyło się chyba uniewinnieniem po 14 latach. Może nie pamiętam dokładnie, ale trwało to 14 lat, więc na pewno wyobrażając sobie taką sytuację, że prezes Narodowego Banku Polskiego stawiany jest w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, istnieje duże prawdopodobieństwo, że ewentualne rozstrzygnięcie nie nastąpi przed końcem jego kadencji. Czyli de facto środek zapobiegawczy, pozwólcie państwo, że tak go nazwę, może przerodzić się faktycznie w karę, chociaż nie wiadomo, czy będzie ona orzekana i w tym sensie ten standard domniemania niewinności powinien być uwzględniony, bo skoro winę stwierdza się dopiero w orzeczeniu Trybunału Stanu, to nie powinien być automatycznie stosowany środek, a tak naprawdę sankcje, zanim to rozstrzygnięcie Trybunału nie nastąpiło. Oczywiście można byłoby te sprawy oceniać inaczej, gdyby pozostawić rozstrzygnięcie na przykład Trybunałowi Stanu, tak jak jest w przypadku postępowania karnego, kiedy sąd decyduje o tym najsurowszym środku zapobiegawczym. Środek tymczasowego aresztowania jest tutaj podnoszony nie bez powodu, bo tak jak jest on najsurowszym środkiem zapobiegawczym w postępowaniu karnym, tak w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej prezesa Narodowego Banku Polskiego nie ma surowszego środka jak właśnie pozbawienie go możliwości wykonywania sprawowania urzędu, stąd ta analogia. Nie ma podstawy twierdzenie, że nie zauważono tego, że w postępowaniu karnym ten środek zawieszenia istnieje. Chodziło właśnie o wskazanie pewnej gradacji surowości tego środka, natomiast w regulacji prawnej nie mamy do czynienia z sytuacją, że Trybunał Stanu decyduje o tym, że przysługuje jakiś środek odwoławczy od takiego zawieszenia. Dokonuje się on automatycznie i trwa do czasu rozstrzygnięcia. Tak jak powiedziałem, może to być czas dłuższy niż okres trwania kadencji.

Jeżeli chodzi o samą niezależność banku centralnego, pan doktor wskazuje w swojej opinii, czy też krytycznie podchodzi do efektu mrożącego albo w tym, albo w drugim stanowisku dotyczącym wniosku senackiego, bo podobne argumenty przewijają się w jednym i drugim wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Pisząc, że ten efekt jest mrożący, jest to zjawisko dotyczące osób indywidualnych, obywateli, którzy mogą obawiać się określonej reakcji, sankcji, natomiast na przykład nie może on odnosić się do prezesa Narodowego Banku Polskiego, bo powstrzymywanie go od pewnych działań w obawie przed konsekwencjami byłoby naruszeniem roty przysięgi. Taki argument pojawia się między innymi. Proszę państwa, po pierwsze taka argumentacja oznaczałaby, że jakiekolwiek gwarancje niezależności wprowadzane do systemu prawa nie mają sensu, skoro większość funkcjonariuszy podejmujących zadania wymagające niezależności składa przysięgę, na przykład sędziowie, a przecież ich funkcjonowanie obwarowane jest licznymi standardami gwarantującymi niezależność i każda próba dotknięcia ich statusu wywołuje protest w postaci tezy o efekcie mrożącym. To niejedyny argument.

Po drugie, w jednym ze swoich rozstrzygnięć Trybunał Konstytucyjny, było to rozstrzygnięcie dotyczące Komisji śledczej do spraw badania prawidłowości i celowości działań Narodowego Banku Polskiego i prezesa NBP, wyrok U 4/06 z dnia 22 września 2006 r., gdzie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje, tu cytat „Prezes NBP nie ma immunitetu w zakresie swojej działalności, ale to nie oznacza, że właściwe jest tworzenie wrażenia sytuacji nacisku politycznego. Takie wrażenie może mieć negatywny efekt mrożący dla realizacji ustawowych kompetencji organów niezawisłych od Sejmu". Czyli Trybunał Konstytucyjny dopatrzył się właśnie takiego ryzyka, że efekt mrożący może dotknąć prezesa Narodowego Banku Polskiego i nikt nie zakłada tego, że może chcieć intencjonalnie naruszać rotę przysięgi, ale może nie podjąć pewnych działań z obawy przed tym, że na ich skutek nie będzie mógł w sposób niezależny i swobodny, oczywiście w granicach i na podstawie prawa, kierować działalnością Narodowego Banku Polskiego. Rzeczywiście mam świadomość art. 120 konstytucji i reguły dotyczącej większości, ale ten przepis tak jak i wszystkie inne, co zresztą przewija się w stanowisku, w innych miejscach i w odniesieniu do innych argumentów, należy czytać w zestawieniu z całą konstytucją i innymi przepisami, także z art. 227 konstytucji, z którego wynika standard niezależności Narodowego Banku Polskiego i przepisy te powinny być uwzględniane w jak największym stopniu, a także znajdować odzwierciedlenie w odpo-

wiedniej większości, która byłaby inna niż ta, która wystarczy do utworzenia rządu. Jest to jeden z kluczowych argumentów we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Ta sama większość, która kreuje rząd, może w każdej chwili doprowadzić do zawieszenia, a więc do destabilizacji działania Narodowego Banku Polskiego z przyczyn dalece innych niż merytoryczne, bo co prawda pan mecenas wskazuje, zgodnie zresztą z przepisami ustawy, że Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej działa w odpowiednich procedurach, stosuje przepisy Kodeksu postępowania karnego, ale sam zauważa dalej, że cały proces ma taki charakter, że ważne są w nim względy polityczne. Te względy polityczne odgrywają istotną rolę i dobrze wiemy, że obowiązek stosowania odpowiednich procedur i przepisów Kodeksu postępowania karnego może nie uchronić Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej od konkluzji niemającej podstaw faktycznych i prawnych. Taka Komisja może skonstruować akt oskarżenia, a Sejm może go przyjąć. Nie ma jakiejś procedury nadzoru kontroli. Nie twierdzę, że powinna być, proszę tego tak nie rozumieć, ale nie ma komisji weryfikującej poprawność postępowania innej niż głosowanie w samym Sejmie i później oczywiście rozstrzygnięcie Trybunału Stanu, ale właśnie gdyby Trybunał Stanu miał możliwość decydowania czy zawiesić na czas postępowania prezesa Narodowego Banku Polskiego, mógłby dokonać swoistej wstępnej kontroli aktu oskarżenia i stwierdzić, czy w ogóle jest zasadny, czy nie jest motywowany wyłącznie politycznie, czy ma prawne i merytoryczne podstawy i wtedy, zgadzam się z panem mecenasem, rzeczywiście można byłoby dokonać zawieszenia w imię uniknięcia mataczenia, wpływu na świadków, jeżeli Trybunał. tak jak sąd karny w postępowaniu karnym, dopatrzyłby się takiego zagrożenia. Ten skutek automatyzmu w zawieszeniu jest tutaj wyjątkowo niebezpieczny i w moim przekonaniu niezgodny z konstytucją.

Szanowni państwo, Wysoka Komisjo, opowiadałbym się za tym, żeby ostatecznie marszałek skierował stanowisko do Trybunału Konstytucyjnego, w którym uznałby za niezgodne z konstytucją te dwa przepisy ustawy o Trybunale Stanu w takim zakresie, w jakim wskazali to wnioskodawcy we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jednym słowem pan profesor rekomendowałby negatywną opinię w tej sprawie. Proszę bardzo, pani poseł Kinga Gajewska.

Poseł Kinga Gajewska (KO):

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Pani mecenas w swojej wypowiedzi skupiła się głównie na wątku europejskim, pomijając inne aspekty czysto konstytucyjne i w kontekście tego, co napisali wnioskodawcy, właśnie o niezgodności tej ustawy ze statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, dziwi mnie ten motyw i podnoszenie takiego argumentu, by nie patrzeć daleko jak wyroki ETPC, czy TSUE są kwestionowane przez te same osoby, które składają oskarżenia we wniosku 23/23 i 28/23. Z jednej strony powołujecie się państwo na niezgodność z europejskim prawem, a z drugiej strony nie respektujecie wyroków trybunałów. Zupełnie pominę ten wątek europejski i skupię się na prawie polskim. Jesteśmy w Polsce, na Konstytucji Rzeczypospolitej.

Zaczynając od samego aspektu formalnoprawnego, to państwo w swoim stanowisku wskazujecie na to, że ta analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania wyroku przez Trybunał. Dalej w tych rozważaniach formułujecie państwo zdanie, że jednym z wymogów warunkujących skuteczne zainicjowanie kontroli jest odpowiednie uzasadnienie sformułowanych zarzutów dotyczących hierarchicznej zgodności norm wraz z powołaniem dowodów na ich poparcie. Czytając wniosek, nie ma tych dowodów i uzasadnienie tych zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, co też państwo wskazujecie, a w tłumaczeniu tego wniosku widnieje brak jakiegokolwiek uzasadnienia. Nie można tak lakonicznie formułować zarzutów o niekonstytucyjności, powołując się tylko na to, że przepis jest niekonstytucyjny. W świetle takiej utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg do tego, żeby uzasadnić, czyli nakaz odpowiedniego udowodnienia stawianych zarzutów, jest wzorcem kontroli, wskazują na to chyba trzy

wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym ciężar dowodu spoczywa na wnioskodawcach, podmiocie kwestionującym i tutaj nie uzasadniacie państwo tego prawidłowo. Kolejne wyroki Trybunału Konstytucyjnego wskazują, że jeżeli nie ma uzasadnienia, to Trybunał Konstytucyjny przekształciłby się w organ orzekający z własnej inicjatywy, a Trybunał nie ma takiej inicjatywy sam w sobie, więc nie można się wysługiwać Trybunałem Konstytucyjnym, żeby sam napisał uzasadnienie. To oceniając cały początek formalnoprawny.

Przechodząc do meritum, a mianowicie zacznę od domniemania niewinności. Posłowie obecnej partii rządzącej nie kwestionują stanowiska państwa dotyczącego domniemania niewinności, ale nie jest to postępowanie o charakterze represyjnym. Specyfika odpowiedzialności konstytucyjnej nie może odnosić się automatycznie i absolutnie do wszystkich konsekwencji zasady domniemania niewinności przewidzianych w postępowaniu karnym w ścisłym znaczeniu, ale jest to trochę inna sytuacja i zawieszenie w czynności, pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej osoby objętej uchwałą Sejmu trudno jest uznać za stwierdzenie, że dana osoba jest winna popełnionego czynu, czyli sam fakt zawieszenia nie oznacza, że ta osoba jest winna. Takie zawieszenie daje wiele możliwości. Na przykład pan profesor powiedział, że istnieje możliwość jakiegoś mataczenia, czyli jeżeli osoba pełniąca funkcję prezesa Narodowego Banku Polskiego będzie nadal sprawowała tę samą funkcję, mając dostęp do pracowników, dokumentów itd., a sprawa dotyczy de facto nie jego prywatnej działalności, ale działalności w Narodowym Banku Polskim bądź w jakiejkolwiek innej instytucji, może to być NIK, to powinno się wyłączyć taką osobę ze sprawowania tej funkcji, co więcej, przywołał pan przykład 14 lat.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani poseł, w żadnym punkcie tego wniosku nie ma takiej tezy, że osoba zawieszona jest uznana za osobę winną.

Poseł Kinga Gajewska (KO):

Panie przewodniczący, mogłabym?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Tak, co prawda zgadzam się też z tą uwagą, bo nie polemizujemy ze stanowiskiem, które jest zawarte we wniosku, natomiast odnosimy się do projektu stanowiska Sejmu, a tutaj zdaje się, że w projekcie stanowiska Sejmu pan mecenas krytycznie odniósł się do tej kwestii, do której odnosi się też pani poseł.

Poseł Kinga Gajewska (KO):

Zgadzam się praktycznie z każdym wyłączeniem europejskiego wątku, ale też praktycznie z każdym z punktów dotyczących niekonstytucyjności. Idąc dalej, pan poseł powiedział o 14 latach, kiedy była prowadzona sprawa przed Trybunałem Stanu i zakończyła się uniewinnieniem. Powiedziałabym, że właśnie dzięki temu zabezpieczeniu, że zawieszamy wykonywanie czynności prezesa NBP jest to atut, bo wtedy prezes NBP przestaje być zainteresowany w przedłużaniu postępowania i wytrącamy mu argument z ręki, że będzie zakrywał się swoimi obowiązkami w Narodowym Banku Polskim, będzie mu coraz bardziej zależało na tym, żeby jak najszybciej zakończyć sprawę, więc ta sprawa nie będzie się przedłużała i właśnie to zawieszenie ma mieć taki skutek. Co więcej, kiedy prezes przestaje pełnić funkcje, jego obowiązki przejmuje pierwszy zastępca, żeby z kolei odwołać pierwszego zastępcę, potrzebujemy zgody Sejmu na wniosek samego zainteresowanego. Bardzo trudno jest odwołać pierwszego zastępcę, co daje podwójną legitymację do tego, że prezes jest niezależny. Nie można zrównywać niezależności Narodowego Banku Polskiego z niezależnością prezesa Narodowego Banku Polskiego. To są dwie inne kwestie i państwo w swojej argumentacji to zrównujecie.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zawieszenie w czynnościach nie może być utożsamiane z sankcją karną. Pan profesor powiedział, że jest to pewnego rodzaju sankcja karna, ale my już mamy wyroki Trybunału Konstytucyjnego, które jasno stwierdzają, że takie zawieszenie nie jest sankcją i w ogóle nie wpływa na ocenę winy w postępowaniu karnym, a idąc dalej za domniemaniem niewinności. Stanowisko Sejmu słusznie

zauważa taką analogię do Kodeksu postępowania karnego, bo tytułem środka zapobiegawczego można zawiesić oskarżonego w czynnościach służbowych, idąc nawet dalej, może być to tymczasowe aresztowanie, a tutaj jest tylko zawieszenie możliwości wykonywania czynności.

Przechodząc do analizy zarzutu z punktu drugiego, bo te zarzuty mają trzy wątki, należy zaznaczyć, że Sejm i posłowie partii rządzącej nie kwestionują wątków dotyczących konstytucyjnej rangi niezależności Narodowego Banku Polskiego, ale dokonujecie państwo uproszczonej wykładni art. 227 konstytucji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł, bardzo proszę, bo rzeczywiście dyskutujemy nad projektem stanowiska Sejmu, a te konkluzje są de facto zbieżne z tym, co zostało zawarte w stanowisku Sejmu, poza tym wątkiem, który przedstawiała pani mecenas. Rozumiem, że w tym zakresie popiera pani stanowisko?

Poseł Kinga Gajewska (KO):

Pan przewodniczący nie przerywał panu profesorowi i posłowi, jeśli chodziło o ich zażalenia co do kwestii konstytucyjności tych aspektów konstytucji, więc też prosiłabym o nieprzerywanie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jasne, ale proszę polemizować z projektem stanowiska Sejmu, bo jeżeli chodzi o wniosek, to Trybunał będzie oceniał.

Poseł Kinga Gajewska (KO):

Zmierzając do końca, tak jak powiedziałam, chyba w połowie, ta niezależność NBP absolutnie nie jest tożsama z niezależnością prezesa. Konstytucja i ustawy dają wzmocnienie tej niezależności NBP i nie widzę żadnych racjonalnych argumentów co do pociągnięcia do odpowiedzialności pana prezesa Narodowego Banku Polskiego.

Ostatnia rzecz, kwestia większości. Kwestionujecie państwo większość, jaka powinna zapadać przy pociągnięciu do odpowiedzialności przez uchwałę sejmową prezesa Narodowego Banku Polskiego, ale w konstytucji mamy zapis, że uchwała i ustawa daje zwykłą większość, z kolei konstytucja daje Sejmowi możliwość wybrania większości do pociągnięcia do odpowiedzialności prezesa Narodowego Banku Polskiego. Jest to kompetencja Sejmu i Sejm wyraził to w ustawie, która państwu nie przeszkadzała, de facto jest ona od 1982 roku, później była jedna i druga nowelizacja. Tutaj nie widzieliście państwo żadnej sprzeczności, więc jeżeli Sejm ma taką kompetencję, to żaden inny organ jej nie posiada. Czy to Trybunał Konstytucyjny ma wyznaczać większość, w jakiej można pociągnąć do odpowiedzialności prezesa Narodowego Banku Polskiego? To Sejm ma taką kompetencję. Wiem, że ostatnimi czasy tradycją było mieszanie władzy wykonawczej, sądowniczej i ustawodawczej, ale czas wrócić do legalności. Mamy trzy władze i Trybunał Konstytucyjny nie będzie ustalał Sejmowi, jak ma pociągać do odpowiedzialności, jaką większością, kwalifikowaną czy zwykłą, więc wydaje się, że pomimo tych argumentów konstytucyjnych, z którymi się zgadzam, podobnie jak pan poseł rekomendowałabym odrzucenie tego stanowiska, szczególnie ze względu na te europejskie części. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję pani poseł. Według kolejności teraz pan poseł Łukasz Schreiber, a później pani przewodnicząca.

Poseł Łukasz Schreiber (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chciałbym tylko bardzo krótko zwrócić uwagę na dwie sprawy. Otóż mamy tutaj tak naprawdę problem systemowy, ale także problem polityczny, od którego nie można uciekać. Problem systemowy zarysował pan poseł Krzysztof Szczucki i pod tym wszystkim można się w zasadzie podpisać. Nie chcę powielać już tych samych argumentów, bo myślę, że nie ma to sensu, natomiast ten wątek łączy się także z politycznym. Chciałbym odnieść się przede wszystkim do ppkt 23 w pkt 4. Mamy tu przedstawioną analizę, z której wynika, że nie ma podstaw do przypuszczania, że członkowie Komisji nie będą stosować się do zasad odpowiedzialności konsty-

tucyjnej. Jest zapis, że stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego. Członkowie związani są określonymi w k.p.k. celami postępowania, mają więc obowiązek dążyć do tego, aby sprawca naruszenia konstytucji lub ustawy został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności, a osoba niewinna nie poniosła tej odpowiedzialności. Przytaczane są także inne argumenty, które wskazują na pewnego rodzaju niezależność członków Komisji. Można by się z tym zgodzić, taki jest oczywiście cel w zamyśle ustawodawcy, natomiast mówię o kontekście politycznym, bo wszyscy rozumiemy, i jest to podnoszone przez grupę posłów w tym wniosku, że czymś zaskakującym jest to, iż tylko w stosunku do prezesa Narodowego Banku Polskiego spośród konstytucyjnych organów nastąpi pociągnięcie go do odpowiedzialności, postawienie przed Trybunałem Stanu, przy czym wystarczy nie większość kwalifikowana, a większość bezwzględna.

Teraz ta kwestia polityczna. Otóż wówczas jeszcze lider opozycji, dzisiaj tak się niestety składa, że prezes Rady Ministrów zapowiedział jasno: w lipcu 2023 roku wyprowadzę Glapińskiego z Narodowego Banku Polskiego. Padają także formułowane zarzuty przez przedstawicieli większości parlamentarnej, to stawia pod znakiem zapytania właśnie taką bezstronność, rzetelność posłów, którzy mają zasiadać w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Wprawdzie wskazane jest, że po czwarte sam model odpowiedzialności konstytucyjnej, w której organem oskarżającym jest izba parlamentu, oznacza, że istotną rolę odgrywają względy polityczne, ale nie mogą one całkowicie przysłaniać tego, co ma się dziać i nie może być tak, że ci posłowie mają działać pod dyktando, a tak widocznie zarysowywany jest scenariusz. Stąd ta inicjatywa grupy posłów we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, która odnosi się wprawdzie do kontekstu systemowego, który wydaje się, że powinien być uregulowany z pożytkiem dla sytuacji w Polsce i dla niezależności Narodowego Banku Polskiego, a z drugiej strony te niebezpieczeństwa o charakterze politycznym są jednak bardzo czytelne i stąd wydaje się, że w opinii Sejmu zostają one zupełnie niezauważone i pominięte. Wręcz przeciwnie, zostają one zarysowane w zupełnej sprzeczności z sytuacją, którą mamy dzisiaj w Polsce. Do tego zapowiedź prezesa Rady Ministrów z konferencji prasowej, że będzie stosowane prawo, tak jak my je rozumiemy, to także należy brać pod uwagę w kontekście tej dyskusji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Proszę bardzo, ad vocem pani poseł.

Poseł Kinga Gajewska (KO):

Panie przewodniczący, szanowna Komisjo, tutaj padła nieprawda. Mam nadzieję, że wynika to z jakiejś omyłki, a nie ze złej interpretacji przepisów, ale odpowiedzialnością przed Trybunałem Stanu w większości zwykłej podejmowanej uchwałą posłów nie jest tylko i wyłącznie prezes Narodowego Banku Polskiego. Może pan myśli, że w 1982 roku napisana była ustawa po to, żeby w 2023 roku uwziąć się na przyszłego prezesa Glapińskiego, ale tak nie jest. Jest cały szereg podmiotów, które podlegają takiej samej większości. Jest to prezes Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, prezes NIK… Nie wiem, czy pani mecenas mogłaby?

Ekspert z BAS Justyna Łacny:

Tak, to jest art. 1 ust. 1 pkt 3–7: „prezes NBP, prezes NIK, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, naczelny dowódca Sił Zbrojnych".

Poseł Kinga Gajewska (KO):

Jak pan poseł widzi, to nie jest ustawa przeciw jednemu, biednemu panu prezesowi Glapińskiemu, tylko to jest cały szereg konstytucyjnych organów. Państwo też we wniosku wskazujecie, że to jest jakiś relikt PRL i ustawa o Trybunale Stanu to też jest relikt PRL. Nie jest to prawdą, bo kierunek tych przepisów i taka właśnie odpowiedzialność konstytucyjna była przewidywana już tak naprawdę od 20-lecia międzywojennego i ustawa z 2023 roku o Trybunale również wskazywała na te podmioty i były tam bardzo podobne przepisy, więc jeszcze raz pragnę podkreślić, to nie jest uwzięcie się na prezesa Glapińskiego.

Odnosząc się do wypowiedzi pana mecenasa w sprawie stanowiska prokuratora generalnego, należy wspomnieć do protokołu, że stanowisko prokuratora generalnego pochodzi jeszcze od poprzedniego prokuratora generalnego, a nie aktualnego, więc wydaje się, że jest to jakieś przeoczenie, o ile w ogóle można cofnąć takie stanowisko, a pew-

nie można i to widocznie jest tylko przeoczenie. Zdecydowanie nawet państwo z BAS wskazujecie, że przepisy dotyczące zgodności z konstytucją są konstytucyjne, więc sama opinia czy stanowisko prokuratora generalnego nie było podszyte polityczną potrzebą. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pani przewodnicząca Katarzyna Osos.

Poseł Katarzyna Osos (KO):

Jeszcze pan Schreiber się zgłosił.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę bardzo.

Poseł Łukasz Schreiber (PiS):

Krótko ad vocem. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, dwie sprawy. Otóż w ogóle nie mówiłem nic o panu prezesie Glapińskim, to pani wymienia nazwisko pana prezesa, ja odnosiłem się do sytuacji systemowej i do sytuacji politycznej w tym kontekście, który dzisiaj mamy, to po pierwsze. Po drugie, faktycznie wskazałem i podtrzymuję to, że jest jednym z nielicznych organów konstytucyjnych, w którym tej większości kwalifikowanej na poziomie przynajmniej 3/5 nie ma zastosowanej, tak jak na przykład w przypadku ministrów. Biorąc pod uwagę tego rodzaju wypowiedzi, które słyszymy, wydaje się, że zapewnienie prezesowi Narodowego Banku Polskiego niezależnej pozycji jest jak najbardziej zasadne i stąd ta inicjatywa grupy posłów i moja niezgoda z tym, co mogliśmy przeczytać we wniosku, tylko tyle. Natomiast cała reszta o tym, kto jest biedny a kto nie, to szanowna pani poseł, naprawdę nie o to chodzi w tej dyskusji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dobrze. Pani przewodnicząca Katarzyna Osos.

Poseł Katarzyna Osos (KO):

Dziękuję. Szanowni państwo, myślę, że wszyscy doskonale wiemy, że tak naprawdę ten wniosek ma uchronić prezesa NBP, a nie jest wyrazem troski o jego niezależność, bo niezależny to on już dawno nie jest. Chciałabym odnieść się do tego wątku europejskiego, bo w tym fragmencie stanowiska co do zgodności art. 11 z konstytucją się zgadzamy. Pani mecenas powiedziała, że zgodnie ze statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych zwolnienie prezesa krajowego banku centralnego przed upływem kadencji w dwóch przypadkach poważnego uchybienia i niespełniania koniecznych warunków. Rozumiem, że to poważne uchybienie nie jest nigdzie sprecyzowane. To może być dość szerokie pojęcie i ktoś musi dokonać oceny, czy doszło do tego uchybienia czy nie. Trzeba brać pod uwagę, że podjęcie uchwały przez Sejm o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej następuje na wniosek Komisji. Jest to wniosek uzasadniony i myślę, że każdy racjonalny ustawodawca z błahych powodów nie będzie nikogo stawiał przed Trybunałem Stanu. Pani mecenas podała bodajże chyba przykład łotewski i widać, że jednak TSUE ma narzędzia, jest możliwość dokonania oceny i podjęcia ewentualnych kroków, jeżeli dojdzie do wniosku, że do takich poważnych uchybień nie doszło. Stąd nie jestem do końca przekonana, czy faktycznie zachodzi tutaj ta niezgodność, jednak rekomendowalibyśmy, żeby w tym zakresie była opinia. Mamy nadzieję, że marszałek to zmieni i faktycznie będzie zgodność również z europejskimi przepisami.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jeszcze pan poseł Wojciech Szarama.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mam wniosek formalny, ponieważ nie prowadzimy dyskusji merytorycznej na temat wniosku i przedstawionego stanowiska projektu przez Biuro Analiz Sejmowych, z czego wnoszę, że posłowie mają już wyrobione zdanie i wnoszę o przystąpienie do głosowania.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, myślę, że eksperci mogą w sposób syntetyczny odnieść się do poruszonych kwestii, bo jednak wypowiedzi parlamentarzystów temu służyły, natomiast co do tego,

co powiedziała pani przewodnicząca Katarzyna Osos, że prezes NBP nie jest niezależny, oczywiście jest zależny wyłącznie od polskiej racji stanu i broni polskiej złotówki. Proszę bardzo, pani mecenas.

Ekspert z BAS Justyna Łacny:

Jeżeli mogłabym się bardzo krótko odnieść do tego charakteru prawnego czynu, o którym wspomniała pani przewodnicząca, to nie jest kwestia opinii, tylko przytoczę stanowisko, jakie w tym zakresie przedstawił Trybunał Sprawiedliwości, rozstrzygając tę łotewską sprawę. Mianowicie tylko przypomnę, że ta sprawa łotewska polegała na tym, iż prezesowi krajowego banku centralnego został postawiony zarzut popełnienia przestępstwa łapownictwa. W ramach postępowania karnego prokurator wydał postanowienie zakazujące mu pełnienia funkcji. Na to postanowienie poskarżył się prezes banku i EBC, Trybunał został skonfrontowany właśnie z tym pytaniem, czym jest to poważne uchybienie. To, co można wysnuć z tej trybunalskiej wypowiedzi, to jest to, że to poważne uchybienie, ten wyrok został wydany w kontekście zarzutu popełnienia przestępstwa i Trybunał powiedział tak: gdyby zostało wykazane, gdyby prokuratura dostarczyła Trybunałowi dowody, że doszło do tego przestępstwa łapownictwa, to przestępstwo to byłoby poważnym uchybieniem w rozumieniu art. 14. To jest jedyna wypowiedź trybunalska, jaką znamy, czyli na ten moment wiemy jedynie tyle, że to poważne uchybienie jest utożsamiane z przestępstwem. Tak naprawdę ten wyrok stwierdził nieważność decyzji prokuratorskiej. Dla prawników była to sprawa bardzo kontrowersyjna, w związku z czym zastanawiano się, czy rzeczywiście można postawić prezesowi taki zarzut. To była bardzo ciekawa historia, gdyż prokuratura została poproszona przez Trybunał o dostarczenie tego materiału dowodowego i go nie dostarczyła, a ponieważ go nie dostarczyła, to Trybunał powiedział, że skoro nie ma tego materiału wykazującego, to nie można stwierdzić uchybienia. Konkluzja jest taka, że jedyne co wiemy, to że poważne uchybienie jest utożsamiane z przestępstwem. To jest wypowiedź normatywna.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Jeszcze pan mecenas, ale też krótko proszę, bo w dużej mierze pani poseł się zgadzała, a pan profesor polemizował.

Ekspert z BAS Piotr Czarny:

Panie przewodniczący, ja w takim razie hasłowo. Jeżeli chodzi o ten automatyzm, to są dwa oblicza tego rozwiązania, bo pamiętajmy, że jeśli będzie o tym decydował Trybunał Stanu, to też będzie zarzut, że jest to decyzja polityczna, że jest podjęta nie do końca w porządku, a tak mamy rozstrzygnięcie ustawodawcze. Istotnie zgadzam się, że jest pewien problem, jeśli chodzi o sąd, o dostęp do jakiegoś środka odwoławczego, ale we wniosku nie ma takiego zarzutu, nie ma zarzutu naruszenia art. 45 konstytucji, stąd zostało to pominięte.

Co do efektu mrożącego, to jest to spór o słowa. Ja stoję na stanowisku, że jest to pojęcie z dziedziny praw człowieka i tak jest to dalej rozwinięte. Jeżeli mówimy o naciskach politycznych, to jest trochę inna terminologia, bo tu moim zdaniem sytuacje są nieporównywalne – funkcjonariusz publiczny, który nie wykonuje swoich obowiązków albo wykonuje je wadliwie, a obywatel, który korzysta ze swojej wolności, a jest zagrożony.

Na koniec jest wątek, że oczywiście w tym wniosku jest jedna rzecz budząca wątpliwości, jeżeli mówimy o tym kontekście politycznym, a mianowicie, dlaczego większość kwalifikowana miałaby nie być polityczna, nie miałaby być motywowana politycznie? To jest tylko i wyłącznie odwrócenie pewnych domniemań, proporcji, a nie wierzę, żeby posłowie głosowali inaczej, bo jest bezwzględna większość, a inaczej, bo jest większość kwalifikowana.

Dodam na koniec, że nie jest to rozwiązanie wymyślone, czy to w 1982 roku, czy na początku przez demokratycznego ustawodawcę. Tak było przed wojną, to jest przejęte z ustawy z 1923 roku, wtedy kto odpowiadał przed TS, ten był zawieszony. Lakoniczność zarzutów, rzeczywiście Trybunał Stanu wyraża taki pogląd, że jeżeli wniosek, skarga, pytanie jest lakonicznie uzasadnione, ale w Biurze Analiz Sejmowych podchodzimy ostrożnie do tych orzeczeń, bo jest to wysoce ocenne, czy to jest bardzo lakoniczne

i w ogóle poniżej pewnego poziomu, czy nie. Jeżeli są braki, to staramy się tego tak bardzo nie eksponować.

Na koniec tylko jedna rzecz, bo pominięto, że przy bezwzględnej większości trzeba również pamiętać, że jeśli chodzi o odpowiedzialność posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu, to też jest większość bezwzględna, a jesteśmy w Sejmie, więc można zapytać, dlaczego prezes Narodowego Banku Polskiego miałby być uprzywilejowany w stosunku do przedstawicieli narodu, jeśli chodzi o proceduralny aspekt odpowiedzialności przed TS? Wydaje mi się, że tylko eksponowanie prezesa NBP prowadzi do wtórnej niekonstytucyjności. Dziękuję, to wszystko.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie mecenasie, zakres odpowiedzialności prezesa Narodowego Banku Polskiego z całym szacunkiem dla 460 posłów jest zdecydowanie większy od każdego z posłów i senatorów. W takim razie głosujemy.

Kto z państwa jest za przyjęciem stanowiska zaproponowanego w projekcie? Proszę o naciśnięcie stosownego przycisku. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dodajemy jeszcze głosy dwóch posłów bez karty. Zamykam głosowanie, proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 20 posłów: za – 0, przeciw – 19, wstrzymało się – 1. Mamy negatywną opinię Komisji.

Przechodzimy do sprawy K 28/23. Panie mecenasie, myślę, że tutaj syntetycznie, bo ta sprawa ma bardzo zbliżony charakter. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Piotr Czarny:

Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, postaram się zmieścić w kilku minutach. Jeśli chodzi o wniosek senatorów w sprawie K 28/23 zaskarżony jest tylko ten artykuł dotyczący większości wymaganej do postawienia w stan oskarżenia. Jest on zakwestionowany z czterech punktów widzenia, częściowo odnosi się także do innych osób odpowiadających przed TS nie tylko do prezesa NBP. Po pierwsze, jest naruszenie zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, jest naruszony art. 2 w zakresie dotyczącym podziału i równowagi władz innych niż określone w art. 10, niezależność to jest pkt 3, to się powtarza. Teraz pominę względy formalne, bo akurat tutaj Biuro Analiz Sejmowych stoi w swoim projekcie na stanowisku, że ten wniosek jest częściowo niedopuszczalny z uwagi na to, że formułuje zarzut, że ustawodawca nie uregulował większości kwalifikowanej, więc traktujemy to jako sformułowanie zarzutu zaniechania prawodawczego, którego Trybunał nie może badać. Najważniejszy jest ten zarzut rzetelności i sprawności. Uzasadnienie jest takie, że prezes będzie działał niewłaściwie, dlatego że będzie zagrożony odpowiedzialnością, że będą naciski. Punktem wyjścia dla stanowiska BAS jest zasada legalności i w związku z tym muszą być gwarancje, że prezes NBP będzie przestrzegał prawa. Konstytucja wprowadza gwarancję w postaci odpowiedzialności konstytucyjnej i w ustawie nie powinno się robić tak, że ta odpowiedzialność będzie iluzoryczna. Może na tym poprzestanę, bo są tutaj różne skomplikowane problemy. Jak się w nie wgłębię, to nie powiem o reszcie, więc jeśli będą pytania, to chętnie odpowiem, ale kieruję się z apelem pana posła przewodniczącego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo serdecznie dziękuję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie ma, bo w zasadzie dyskusja odbyła się w poprzedniej sprawie, która również dotyczyła kwalifikowanej bądź bezwzględnej większości. Wobec tego głosujemy nad projektem stanowiska w sprawie K 28/23.

Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem tego stanowiska? Proszę o naciśnięcie przycisku. Kto jest przeciwny? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję. Zamykam głosowanie, proszę o wyświetlenie wyników. Dodaję jeszcze dwa głosy, głos przeciw pana Stefaniuka i głos za pana Wnuka. Głosowało 18 posłów: za – 11, przeciw – 6, wstrzymał się 1 poseł. Czyli mamy pozytywną opinię Komisji. Dziękuję bardzo panie mecenasie.

Przechodzimy do sprawy K 29/23. Proszę bardzo, pan mecenas.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, sprawa dotyczy wniosku grupy posłów. Przedmiotem tej sprawy są dwie normy wynikające z art. 26 ust. 4 w pkt 1 petitum kwestionowana jest zgodność tego przepisu w zakresie, w jakim odsyła do stosowania przepisu Kodeksu spółek handlowych umożliwiających likwidację i rozwiązanie spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji. W drugim punkcie jest analogiczna kwestia dotycząca zastosowania art. 368 § 4, zdanie drugie Kodeksu spółek handlowych, który nadaje kompetencje walnemu zgromadzeniu do samodzielnego odwołania członków zarządów spółek stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji. Zarzuty koncentrują się wokół kilku kwestii. Mianowicie pierwsza, która jest wspólna dla obydwu tych norm, czyli kwestia poprawności legislacyjnej i niezgodności z art. 2 konstytucji z zasadą poprawnej legislacji w tym aspekcie, iż ten przepis w obydwu tych aspektach, czyli w aspekcie dopuszczalności rozwiązania spółek i aspekcie odwołania członków zarządu przez walne zgromadzenie jest niejasny. Istnieje tutaj pytanie dotyczące relacji odesłania do Kodeksu spółek handlowych z przepisami o obowiązku utworzenia wątpliwości dotyczących kompetencji, zwłaszcza w tym kontekście, że kompetencje walnego zgromadzenia prawa akcjonariusza wykonywane są przez ministra. W związku z tym te wątpliwości, zdaniem wnioskodawcy, są na tyle poważne, iż nie da się ich rozwiązać za pomocą normalnych i powszechnie stosowanych metod wykładni, ale powodują one stan niepewności prawnej, który decyduje o kwalifikowanej wadliwości tej techniki legislacyjnej i naruszeniu art. 2. W odniesieniu do normy dotyczącej likwidacji i rozwiązania spółek sformułowano zarzuty dotyczące zgodności z art. 6 ust. 1 konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju, a teraz ten obowiązek, który został nałożony przez ten przepis na organy władzy publicznej, jest realizowany między innymi przez stworzenie i funkcjonowanie spółek radiofonii i telewizji publicznej, a możliwość ich rozwiązania i likwidacji ma stać w sprzeczności z tymi obowiązkami. Co więcej, domniemywanie istnienia takiej kompetencji ma być także sprzeczne z art. 7 konstytucji, z którego wynika zasada legalności, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Trzecia grupa zarzutu normy wynikającej z tego przepisu dotyczy z kolei faktu, iż walne zgromadzenie, a konkretnie prawa akcjonariusza wykonywane przez ministra, dają w takiej sytuacji organowi władzy wykonawczej nadmierne, niedopuszczalne kompetencje, które stoją z kolei w sprzeczności z kompetencjami Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wynikającymi z art. 213 ust. 1 konstytucji. Dotyczy to nie tylko i wyłącznie samego aspektu ustrojowego i pozycji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ale przede wszystkim także temu, czemu ma służyć funkcjonowanie tego organu, a mianowicie realizacji zasad wynikających z art. 14 i art. 54 ust. 1. Tutaj analogiczne zarzuty zostały sformułowane w stosunku do normy dotyczącej odwołania członków zarządu.

Jeżeli chodzi o aspekty formalnoprawne i proceduralne dotyczące tego wniosku, to projekt stanowiska zwraca uwagę na kilka kwestii. Jedna z nich, mianowicie w pkt 1 petitum jest sformułowanie „w zakresie, w jakim odsyła do stosowania przepisów ustawy”. Wnioskodawca nie zdecydował się na zakwestionowanie norm Kodeksu handlowego w zakresie, w jakim znajdują zastosowanie do spółek radiofonii i telewizji publicznej, ale na zakwestionowanie art. 26 ust. 4 ustawy, którego brzmienie jest takie, iż mówi „do spółek, o których mówimy, z zastrzeżeniem art. 27 do art. 30 ustawy, stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych, z wyjątkiem art. 312 i art. 402”. W istocie nie jest to przepis stanowiący podstawę zastosowania Kodeksu spółek handlowych do tych spółek, dlatego że z ustawy wynika, że są to spółki akcyjne, nawet gdyby nie było art. 26 ust. 4 i tak te przepisy znalazłyby zastosowanie właśnie ze względu na zakres zastosowania Kodeksu spółek handlowych, tak naprawdę normatywną wartością tego przepisu jest wyłączenie art. 312 i art. 402, które znajdowałyby zastosowanie do tych spółek, gdyby ich nie było. Wobec tego wniosek w pierwszym zakresie należy rozumieć podobnie jak w drugim, że w istocie chodzi tu o pominięcie legislacyjne polegające na tym, że kom-

petencje wynikające z Kodeksu spółek handlowych nie zostały wyłączone. W jednym i drugim przypadku chodzi o pominięcie legislacyjne.

Problem, który jest otwarty do jakiegoś stopnia, to jest zagadnienie czy te normy, które kwestionuje wnioskodawca, rzeczywiście na gruncie obecnie obowiązującego prawa są normami wiążącymi i czy one rzeczywiście wynikają z tego przepisu. Normalnie należałoby się odwołać do ustalonej praktyki orzeczniczej, ale tutaj nie można się do tego odwołać, bo takiej praktyki orzeczniczej nie ma. Trudno przyjąć to jako okoliczność, która wyłącza dopuszczalność badania tego wniosku, sytuacja jest dość szczególna. Jest to przepis dotyczący tylko kilku spółek, sytuacji raczej precedensowej, więc trudno tutaj wymagać czy oczekiwać, żeby było wiele orzeczeń. Trudno w tym zakresie kwestionować, czy te normy rzeczywiście obowiązują, na tej podstawie nie można tego zakwestionować. Pytanie, czy można rozwiązać ten problem przez wykładnię prokonstytucyjną? Wydaje się, że z kilku powodów nie. Po pierwsze, tym głównym problemem, jaki się wyjawi w tym zakresie, jest brak kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i takich kompetencji nie da się wykreować poprzez wykładnię przepisu, który takich kompetencji nie przyznaje. Trzeba powiedzieć, że jest tu szerszy kontekst, że te same wątpliwości dotyczą funkcjonowania Rady Mediów Narodowych, stąd wykładnia art. 26 ust. 4 nie doprowadzi do stanu, który byłby zgodny z konstytucją w zakresie kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Jest też wątpliwość co do prawidłowości powołania się na art. 7 jako wzorzec kontroli ze względu na to, iż przede wszystkim mówimy tutaj o sferze przepisów prywatnoprawnych dotyczących tego, czy do tej spółki znajduje, czy nie znajduje zastosowania określony przepis Kodeksu spółek handlowych oraz czy można je stosować. W tej sferze dominium a nie imperium, trudno traktować inaczej zastosowanie danego przepisu w momencie, w którym te uprawnienia właścicielskie wykonuje organ władzy publicznej albo organ prywatny.

Jeżeli chodzi o pozostałe kwestie, najpierw art. 2, czyli kwestia techniki legislacyjnej, jaką się tutaj posłużono. Zdaniem Biura Analiz Sejmowych nie jest to technika, która byłaby niespotykana z punktu widzenia ustawodawcy. Jest tutaj pewien szczególny przepis i są ogólne reguły dotyczące wykładni, dotyczące relacji pomiędzy przepisami szczególnymi i ogólnymi, dotyczące wykładni funkcjonalnej i oczywiście może być tak, że poprawne zastosowanie tych metod wykładni może dać różne efekty, ale jest to na poziomie normalnej debaty na temat znaczenia przepisu obowiązującego w polskim systemie prawnym. Jest wiele innych rozwiązań, innych przepisów, które stosują dokładnie taką samą technikę legislacyjną i to zarówno w odniesieniu do pewnych typów spółek, jak w odniesieniu do konkretnych spółek, które zostały utworzone w wykonaniu obowiązku wynikającego z ustawy i zakwestionowanie tej techniki legislacyjnej, która dotychczas nie budziła żadnych kontrowersji, nie wydaje się uzasadnione, a zresztą miałoby znacznie szersze konsekwencje niż tylko te objęte treścią wniosku, więc w tym zakresie stanowisko Biura Analiz Sejmowych jest takie, że właściwy jest wniosek o stwierdzenie zgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 konstytucji.

Pozostałe kwestie należy rozpatrywać już oddzielnie w odniesieniu do tych obydwu przepisów. Pierwsze pytanie, jakie się pojawia, to jest, jaki jest w tym momencie dokładnie stan prawny, który można zrekonstruować w tym zakresie? Mianowicie przede wszystkim w jakim zakresie w obowiązującym stanie prawnym istnieje możliwość rozwiązania spółki? Likwidacja jest konsekwencją zdarzeń, które mają prowadzić do rozwiązania spółki, w tym uchwały walnego zgromadzenia spółki o rozwiązaniu. W pewnych sytuacjach jest możliwe rozwiązanie spółki bez przeprowadzenia likwidacji, wynika to z przepisów Kodeksu spółek handlowych. Na różnym poziomie część tych przepisów jest stosowana właśnie w sytuacji, kiedy statut przewidywałby te przyczyny. Była uchwała, ogłoszenie upadłości, co nie może być zastosowane do spółek radiofonii i telewizji publicznej, ponieważ prawo upadłościowe wyklucza taką możliwość, jako że są to spółki utworzone w wykonaniu obowiązku ustawowego, ale na przykład też jest to przepis Kodeksu spółek handlowych, art. 21 § 1, który mówi o wadliwości utworzenia spółki. Tutaj jeszcze pewna uwaga metodologiczna – mówiąc o tym wniosku i postępowaniu przed Trybunałem, mówimy o normach abstrakcyjnych, wobec tego odnoszę się także do art. 21 § 1 k.s.h., chociaż nie ma żadnych powodów, żeby stwierdzić, że te spółki

były wadliwe, ale analizujemy normę, a nie utworzenie konkretnych spółek. Poza tym są inne przepisy, na przykład art. 25d ust. 1 ustawy o KRS, który pozwala sądowi rejestrowemu bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego rozwiązać spółkę, która nie ma majątku i nie prowadzi żadnej działalności. Tak jak wspomniałem, w odniesieniu do spółek radiofonii i telewizji publicznej jest wyłączenie dopuszczalności postępowania upadłościowego, ale są to spółki, które działają także w warunkach ryzyka biznesowego, ryzyka powstania zobowiązań i ryzyka prowadzenia przeciwko nim postępowania egzekucyjnego albo innych form postępowań, które mogą prowadzić do tego, że utracą one zdolność do wykonywania swoich funkcji. Z punktu widzenia analizy, czy w takiej sytuacji ustawa dopuszcza czy nie, rozwiązania tych spółek, można powiedzieć, że co najmniej w kilku wypadkach wydaje się to niekontrowersyjne, czyli gdyby zachodziły wady założenia spółki z art. 21 § 1 k.s.h. byłoby to dopuszczalne. Podobnie w sytuacji, gdyby spółka została doprowadzona do stanu, w którym nie ma majątku i nie wykonuje swoich funkcji, również byłoby to dopuszczalne. To rozwiązanie może być także elementem pewnych postępowań, na przykład w połączeniu albo podziału spółki, które mogłyby być racjonalne jako pewien element restrukturyzacji spółki w celu uzdrowienia jej sytuacji finansowej.

Czy art. 64 ust. 1 w aktualnym stanie prawnym stoi na przeszkodzie rozwiązania? To rzeczywiście nie jest prosta odpowiedź i może być kontrowersyjna, ale należy uznać, że można w dwojaki sposób interpretować ten przepis albo twierdzić, że dotyczy on jednej konkretnej spółki i ona ma istnieć. Chodzi tu o tożsamość spółki albo że ma on charakter abstrakcyjny, to znaczy chodzi o to, żeby takie spółki istniały i funkcjonowały w polskim systemie mediów. Mówiąc w skrócie, istnienie konkretnej spółki nie jest celem samym w sobie, ale jest narzędziem realizacji misji, która została na nie nałożona. Co więcej, raczej należy domniemywać, że przepis ustawy nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego, stąd należy się raczej skłonić do tej interpretacji, iż przepisy te mają charakter abstrakcyjny, czyli ta kwestionowana norma, o której mówi wnioskodawca, rzeczywiście obowiązuje. To znaczy jest sytuacja, w której może dojść do tego, że w sposób zgodny z obowiązującym prawem dojdzie do rozwiązania tych spółek.

Jakie są w takim razie aspekty konstytucyjne? To znaczy, czy w takim razie z konstytucji nie wynika, że te konkretne spółki mają istnieć i ta norma, którą kwestionuje wnioskodawca, byłaby obowiązująca, ale niezgodna z konstytucją? Otóż należy uznać, że nie jest ona niezgodna z art. 6 ust. 1 konstytucji, to jest przepis, który formułuje bardzo podstawowy, ale ogólny obowiązek dotyczący upowszechniania i zapewnienia równego dostępu do dóbr kultury. Funkcjonowanie radiofonii i telewizji publicznej jest jednym z możliwych narzędzi, ale art. 6 ust. 1 jest sformułowany w ten sposób, że nie odnosi się do żadnej konkretnej technologii i nie wymaga tego, żeby to upowszechnianie odbywało się za pomocą emitowania sygnału radiowego czy telewizyjnego. Co więcej, obraz mediów technologicznie się zmienia i już w tym momencie, wprawdzie telewizja zgodnie z badaniami jest największym dostarczycielem informacji dla osób, jest takie badanie CBOS z czerwca ubiegłego roku, ale to jest już poniżej połowy – 49%. Chodzi o to, że abstrakcyjnie sformułowana norma wynikająca z art. 6 konstytucji wymaga osiągnięcia pewnego efektu, ale nie mówi o tym, jak on ma być osiągnięty i z całą pewnością nie mówi o tym, że te konkretne spółki mają funkcjonować i spełniać tę rolę, więc zdaniem Biura Analiz Sejmowych w tym zakresie należy sformułować wniosek o stwierdzenie zgodności.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie profesorze, czy moglibyśmy dążyć do konkluzji, bo zapoznaliśmy się z tym materiałem, a będą jeszcze pytania i w tych trudniejszych sprawach będzie pan mógł odpowiedzieć koleżance.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Dobrze, a więc samo zastosowanie przepisu Kodeksu spółek handlowych o rozwiązaniu w projekcie stanowiska nie narusza konstytucji, natomiast to, co narusza, to jest pominięcie legislacyjne polegające na całkowitym nieuwzględnieniu kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Odwołując się do wskazanego przez Trybunał Konstytucyjny miejsca ustrojowego tej Rady, nie da się sformułować w ten sposób przepisów, pozostając

w zgodności z art. 213 ust. 1, w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1, w którym Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w istotnych sprawach nie miałaby zupełnie kompetencji. Może być model współdecydowania, ale dominujące znaczenie musi być dane Radzie. Rozwiązanie spółki w sytuacji, w której istnieje ustawowy obowiązek zapewnienia ciągłości realizacji misji, na pewno należy do istotnych rzeczy i pominięcie w tym zakresie kompetencji Krajowej Rady jest nie do pogodzenia z tymi wzorcami konstytucyjnymi.

W skrócie, oczywiście jestem gotów to realizować szerzej, ten sam problem dotyczy kompetencji do odwoływania członków zarządu, gdzie Trybunał Konstytucyjny odniósł się wprost, bo o ile samorozwiązanie nie było przedmiotem analizy Trybunału, to akurat powoływanie i odwoływanie członków zarządu było i tu również Trybunał wskazał wyraźnie, że może być współdecydowanie, więc sama kompetencja walnego zgromadzenia nie jest sprzeczna z konstytucją, ale sytuacja, w której Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest pominięta w tym procesie, z tymi wzorcami konstytucyjnymi, jest sprzeczna. Oczywiście w razie potrzeby jestem gotów uzupełnić te wyjaśnienia. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie mecenasie, bardzo dziękuję za szczegółowe przedstawienie projektu stanowiska. Otwieram dyskusję. Kto z państwa zgłasza się do głosu? Pan poseł Łukasz Schreiber, proszę.

Poseł Łukasz Schreiber (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, bardzo krótko. Oprócz wniosków grupy posłów, postawienia tych zarzutów to przypomnę, że także było wniesienie o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia zobowiązującego Skarb Państwa reprezentowany przez ministra uprawnionego do wykonywania praw sankcji jednostek publicznych radiofonii i telewizji, do powstrzymania się od dokonywania jakichkolwiek czynności faktycznych lub prawnych działań zmierzających do likwidacji lub wszczęcia likwidacji oraz rozwiązania spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji oraz powstrzymania się od dokonywania jakichkolwiek czynności faktycznych prawnych, mających na celu zmiany w zarządach spółek kapitałowych stanowiących jednostki publicznej radiofonii i telewizji na czas rozpoznania niniejszego wniosku. Ten wywód, który mogliśmy przed chwilą usłyszeć, oczywiście zawiera kilka ważnych konkluzji. Nie chcę powtarzać tego, co przedstawiał pan mecenas, natomiast można zwrócić uwagę, że skłania to do wniosku, że na gruncie obowiązującej regulacji ustawowej oraz stojących u jej podstaw wartości nie można uznać, że istnienie konkretnych spółek tworzonych w wykonaniu obowiązku jest celem o charakterze bezwzględnym. Należy raczej uznać, że ustawa nakłada obowiązek istnienia spółek akcyjnych realizujących misję publiczną, nie wykluczając jednak w odpowiednich przypadkach rozwiązania podmiotu, pod warunkiem zapewnienia ciągłości realizacji misji publicznej przez inny podmiot spełniający wymogi ustawowe. Jak widzieliśmy z najnowszej historii, można i bez tego doprowadzić do sytuacji w toku bezprawnych działań, że nie mieliśmy do czynienia z realizacją misji publicznej. Ponadto, co jest istotne w stanowisku Biura Analiz Sejmowych, jest ono zawarte w tych konkluzjach na stronie nr 33 odnośnie do uznania art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, że nie wyłącza zastosowania przepisów ustawy k.s.h. i że jest zgodny z art. 2 i art. 6 ust. 1 konstytucji, natomiast nie przewiduje udziału Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu spółki przez inny organ niż sąd, jest niezgodny z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 konstytucji.

Problem w tym, chociaż myślę, że zgadzamy się z tym przedłożeniem, że te wszystkie rzeczy wydaje się, że powinny być dokonywane w formie ustawy, a nie na gruncie tylko przepisów k.s.h. i to też jest ten główny zarzut, który jest podnoszony i to powoduje, że niestety mamy negatywne stanowisko wobec tego przedłożenia Biura Analiz Sejmowych, bo ono w ogóle na ten temat nie odpowiada, a to wydaje się kluczem sprawy i kluczem doprowadzenia przez większość parlamentarną do strasznego chaosu. Takie działania doprowadziły nie tylko do podważenia tych artykułów konstytucji, ale doprowadziły także do tego, że widzieliśmy, iż nie potrafiono sobie poradzić nawet z ciągłością

działań narzuconych, co jest przyznawane wielokrotnie w opinii Biura Analiz Sejmowych, że konstytucja wprawdzie nie rozstrzyga, w jaki sposób należy dokładnie spełniać tę misję, ale sama misja musi być spełniana. Fakt, że przez wiele dni nie tylko główne stacje, ale także lokalne, nie były w stanie spełniać tej misji, to wydaje nam się, że ten wniosek grupy posłów do Trybunału Konstytucyjnego jest właściwy tak, by także na przyszłość zapobiec tego rodzaju działaniom, które doprowadzają nie tylko do chaosu prawnego, ale także do złamania konstytucji w tym wypadku, stąd także to zabezpieczenie wobec powstrzymania się od dalszych działań, które zostają przedłożone do Trybunału Konstytucyjnego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Krzysztof Szczucki, a później pani poseł Kinga Gajewska.

Poseł Krzysztof Szczucki (PiS):

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Krótko chciałbym zwrócić uwagę tylko na jeden wątek, chociaż rzeczywiście sprawa jest bardzo złożona i wielowarstwowa, ale pan mecenas w swoim wystąpieniu zwrócił uwagę na to, że zwłaszcza w kontekście art. 2 konstytucji i omawiania tego zarzutu, istnieją reguły rozumowania prawniczego, wykładni prawnej, które pozwalają przeprowadzić czy wywnioskować, jaka jest relacja pomiędzy ustawą o radiofonii i telewizji i Kodeksem spółek handlowych, że ta metoda odesłania do stosowania przepisów Kodeksu spółek handlowych jest typowa i w związku z tym nie ma tutaj żadnych wątpliwości konstytucyjnych. Oczywiście byłbym w stanie takie rozumowanie przeprowadzić, tylko doszedłbym do zupełnie odrębnego wniosku niż pan mecenas w dalszej części swojej wypowiedzi, kiedy stwierdził pan, że możliwe jest na zasadach przewidzianych, chyba że źle zrozumiałem pańską wypowiedź, wtedy proszę sprostować, że możliwe jest w pana przekonaniu doprowadzenie do rozwiązania likwidacji spółek takich jak Telewizja Polska SA, Polskie Radio, czyli dobrze zrozumiałem pańską wypowiedź, na zasadach przewidzianych w Kodeksie spółek handlowych. Uważam, że nie jest to możliwe. Nasz spór pokazuje, że z tych przepisów interpretowane są zupełnie dwie różne normy, z których w moim przekonaniu pańska jest niezgodna z konstytucją, dlatego w tym zakresie uważam ten wniosek za całkowicie zasadny, a w kontekście art. 2 choćby, dlatego że w konsekwencji prowadziłoby to do uchylenia ustawy czy do zmiany treści ustawy aktem stosowania prawa, bowiem zlikwidowanie na przykład Telewizji Polskiej na gruncie Kodeksu spółek handlowych, nie zmieniłoby brzmienia art. 26 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, zgodnie z którym telewizję publiczną tworzy spółka Telewizja Polska SA Zresztą samo postawienie w stan likwidacji narusza ten przepis, bo zmienia się firma. W czasie likwidacji, dodajemy w stanie likwidacji, więc to już jest naruszenie art. 26 ust. 2, a tym bardziej ostateczne rozwiązanie i wykreślenie z Krajowego Rejestru Sądowego bez zmiany ustawy do takich konsekwencji by doprowadziło.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle Witoldzie Zembaczyński, za chwilę udzielę panu głosu, tak że prosiłbym, żeby te komentarze zostawić albo na czas zakończenia Komisji, albo w ramach głosów przyjętych w regulaminie naszej Komisji. Proszę bardzo.

Poseł Krzysztof Szczucki (PiS):

To w zasadzie tyle. Nie chcę tutaj rozwijać wątków, które są już podniesione we wniosku i powtarzać tych argumentów jako polemicznych wobec słów pana mecenasa, ale chciałem zwrócić uwagę tylko na ten jeden wątek uzupełniający. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dobrze. Poproszę teraz panią poseł Kingę Gajewską.

Poseł Kinga Gajewska (KO):

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Przepraszamy za takie poruszenie, ale właśnie dowiedzieliśmy się, że byli posłowie Mariusz Kamiński i pan Maciej Wąsik zostali zatrzymani w Pałacu Prezydenckim. Wracając do sprawy, też nie chcę rozwlekać się na ten temat, natomiast należy wskazać, że legitymacja zarządów i rad nad-

zorczych powołanych już po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2016 r. opiera się na niekonstytucyjnej normie prawnej i jest to podstawą. Ten stan, który mamy dzisiaj, jest, jak pan profesor słusznie wskazał, niezwykle skomplikowany i bardzo złożony, bo w trakcie wydawania wyroku Trybunału zmieniały się ustawy, były nowelizacje i część przepisów była uznana jako niekonieczna do wyrokowania przez Trybunał Konstytucyjny, natomiast przywrócenie stanu zgodności tych podstaw prawnych, funkcjonowania publicznej radiofonii i telewizji z konstytucją i prawem międzynarodowym wymaga pilnej nowelizacji, było to podkreślane wielokrotnie. Po wyroku z 13 grudnia wnioskodawcy mieli bardzo dużo czasu, żeby zrealizować i wyrazić swoje zdania, właśnie przy zmianie przepisów ustawowych, a nie zostały one zmienione, dlatego tym samym, jeszcze raz podkreślam to pierwsze zdanie, że legitymacja tych zarządów i rad nadzorczych jest po prostu niekonstytucyjna.

To, co jest niezwykle istotne w całym kontekście tej sprawy, to że w ostatnich latach działania telewizji publicznej i publicznej radiofonii nie odpowiadały żadnym standardom ustawowym ani żadnej misji, które na nich spoczywały w ramach konstytucji. Jedyną misję jaką spełniały, to była misja podległa partii rządzącej, co również podkreślały wielokrotnie różne organizacje, na przykład sprawozdanie misji obserwacyjnej Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. We wnioskach OBWE wskazywała, że przekaz miał nawet podteksty ksenofobiczne i antysemickie, więc sytuacja w mediach publicznych była skrajna i niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawa i tę sytuację trzeba rozwiązać. W konsekwencji sytuacja mediów publicznych niewątpliwie wymaga zmian i o tym mówił również minister Sienkiewicz. Celem tych zmian ma być doprowadzenie do stanu, w którym media publiczne będą realizowały swoją misję w sposób wskazany w art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji.

Jeszcze tylko pragnę odwołać się do druku nr 158, kiedy to państwo byliście wnioskodawcami przy zmianie tej ustawy o mediach publicznych i jak czytam dokładnie te same osoby, które dzisiaj wnoszą wniosek, mają zupełnie odmienne zdanie. Wskazywaliście państwo w swojej ustawie, że jest to pierwszy etap reformy polskich mediów publicznych, że jest to dopiero początek stworzenia nowego systemu organizacji finansowania. Również przypomnę, że to właśnie minister wówczas sam, jednoosobowo, podejmował zmiany w zarządach spółki i rad nadzorczych. To proponowaliście państwo dokładnie literalnie w uzasadnieniu, że wiąże się to z wyeliminowaniem udziału Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Teraz całkowicie zmieniacie zdanie. Jeszcze przywoływaliście, że trzeba dojść do standardu dotyczącego innych spółek kontrolowanych przez spółki państwa, czyli te standardy wówczas były państwu bliskie, a teraz, ponieważ sytuacja się zmieniła, to ta interpretacja przepisów jest zupełnie inna. Dla potomnych czytających diariusze z naszych posiedzeń Komisji trzeba pokazać cały kontekst historyczny, dlaczego jesteśmy dzisiaj w takiej sytuacji a nie innej i dlaczego trzeba podejmować takie ekstraordynaryjne kroki. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jeszcze pan profesor. Proszę bardzo.

Poseł Krzysztof Szczucki (PiS):

Dziękuję bardzo. Pani poseł, bardzo dziękuję za przypomnienie tego rozstrzygnięcia K 13/16, bo po pierwsze, to państwo popadacie w niekonstytucyjność, dokładnie jednoosobowo państwa minister podejmuje decyzje, czyli rozumiem, że pani poseł po dzisiejszym posiedzeniu Komisji zadzwoni do pana Sienkiewicza i przypomni mu o tym wyroku, o którym teraz nam pani przypomina, bo zrobił dokładnie to, co pani się bardzo nie podoba. Zresztą ta teza, którą pan mecenas postawił, chociaż na usprawiedliwienie pana mecenasa podnosi pan, że powinna brać w tym udział Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, bo jest to jedna z konkluzji, ale właśnie ta teza, że możliwe jest odwołanie na podstawie k.s.h. prowadzi do takiego wniosku, że to odwołanie czy likwidacja, bo rozmawiamy o tych dwóch konstrukcjach, jest możliwa do przeprowadzenia jednoosobowo przez ministra. Czyli działacie państwo w sposób jawnie niezgodny z konstytucją.

Natomiast, jeżeli chodzi o Radę Mediów Narodowych, to przypominam i mówimy o tym z koleżankami i kolegami z Prawa i Sprawiedliwości już wielokrotnie, ale to nie

dociera, że Trybunał Konstytucyjny nie mógł oceniać sentencji wyroku ustawy o Radzie Mediów Narodowych, bo po pierwsze, w momencie składania wniosku nie obowiązywała, nie była przedmiotem zaskarżenia, na marginesie w uzasadnieniu orzeczenia o tym wspomina, ale powszechnie obowiązującą moc ma sentencja wyroku. W uzasadnieniu nie stwierdza niezgodności z konstytucją, nie obala domniemania konstytucyjności i to państwo, jeżeli mowa o 8 latach, mieliście czas, żeby zakwestionować ustawę o Radzie Mediów Narodowych do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli wam nie odpowiadała i skutecznie albo nieskutecznie wykazać jej niezgodność z konstytucją. Stwierdziłby to już Trybunał Konstytucyjny. Nie zrobiono tego, ustawa obowiązuje, ma przymiot domniemania konstytucyjności i to domniemanie nigdy nie zostało skutecznie zakwestionowane. Jeszcze raz powiem, jedynym działaniem niezgodnym z konstytucją jest podwójne państwa działanie. Przypomnę, że prokuratura zajmuje się już tymi sprawami – najpierw nielegalne odwołanie zarządów i rad nadzorczych, a później nielegalne postawienie spółek w stan likwidacji. Dziękuję bardzo.

Poseł Kinga Gajewska (KO):

Chcę złożyć wniosek formalny o niezwłoczne przejście do głosowania.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie profesorze, państwo posłowie, w tym momencie na Komisji nie oceniamy tego, w jaki sposób organy faktycznie postępują, tylko oceniamy obowiązujące prawo i dostrzegamy problem konstytucyjny. Jeszcze pewnie pan mecenas chciałby się krótko odnieść.

Poseł Kinga Gajewska (KO):

Chciałabym zgłosić wniosek formalny. Wydaje się, że przejście do niezwłocznego głosowania byłoby zasadnym, bo też nie chcemy rozstrzygać i robić wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Żeby zachować równowagę, poseł Szarama też składał podobny wniosek, ale oddałem głos naszym ekspertom.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Ja w zasadzie krótko, tylko do tego co pan poseł wskazał w art. 26 ust. 2 i tej interpretacji dotyczącej o tożsamości spółki. Oczywiście w tym stanowisku ta norma jest przedmiotem oceny, ponieważ zakładamy, że obowiązuje, natomiast art. 26 ust. 2 nie wydaje się stać na przeszkodzie takiej interpretacji. Jest w nim mowa, iż telewizję publiczną tworzy spółka Telewizja Polska SA i jest to norma, która mówi o tym, jak ma brzmieć nazwa spółki, która tworzy telewizję publiczną, a nie mówi o tym, że w odpowiedniej sekwencji działań nie może dojść do tego, że tę firmę będzie wznosiła inna spółka, która będzie realizowała te zadania, niż ta pierwotnie założona. Oczywiście przy zachowaniu odpowiednich reguł dotyczących jedności firmy i braku wprowadzenia w błąd. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Teraz, żeby wnioskowi pani poseł stało się zadość, od razu przystępujemy do głosowania.

Kto z państwa jest za przyjęciem stanowiska zaproponowanego w projekcie? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Dodajemy głosy pana posła Wnuka i pana posła Stefaniuka. Głosowało 17 posłów: za – 0, przeciw – 17, wstrzymało się – 0. Czyli mamy negatywną opinię Komisji. Bardzo dziękuję panie mecenasie.

Ostatnia sprawa SK 102/22, poproszę pana mecenasa Marcina Spyrę o przedstawienie.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Bardzo dziękuję. Sprawa dotyczy przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Została złożona skarga konstytucyjna przez Koszalińską Spółdzielnię Mieszkaniową i dotyczy przepisu, zgodnie z którym do udziałów i wpisowego nie stosuje się przepisów ustawy – Prawo spółdzielcze. Sytuacja była następująca, mianowicie osoby, które były współwłaścicielami odrębnego lokalu i współwłaścicielami w nieruchomości wspólnej, zgodnie z ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 3 ust. 3^1 wniosły o przyjęcie

w poczet członków spółdzielni. Spółdzielnia zażądała wpisowego, a więc tych opłat, które zostały wyłączone przez kwestionowany przepis. Na drodze sądowej ci współwłaściciele dochodzili skutecznie przyjęcia w poczet członków i teraz spółdzielnia kwestionuje naruszenie swoich praw polegających na naruszeniu zasady równości wobec prawa. Twierdzi mianowicie, że w ten sposób istnieją w spółdzielni członkowie, którzy wnosili wpisowe, którzy wpisowego nie wnosili, że są spółdzielnie mieszkaniowe, które nie mogą pobierać tych opłat, natomiast inny rodzaj spółdzielni te opłaty pobiera i w końcu zarzucają także zasadę równej ochrony praw majątkowych i naruszenie zasady swobody zrzeszania się polegającej na tym, że spółdzielnia musi przyjmować takich członków, pomimo tego, że nie może od nich pobierać opłat, których możliwość pobierania została wyłączona przez kwestionowany przepis. Tutaj są pewne wątpliwości formalne dotyczące zakresu tych zarzutów, tak samo został zakwestionowany art. 2 konstytucji.

Po pierwsze, jeżeli chodzi o samo zakwestionowanie zasady wolności zrzeszania się i zakwestionowanie zasady równości wobec prawa, to tutaj należy zwrócić uwagę na to, że spółdzielnia jest podmiotem, który zrzesza. To właśnie przystępowanie do spółdzielni jest realizacją zasady swobody zrzeszania się spółdzielców i to te podmioty realizują swoją wolność. Sama spółdzielnia jest narzędziem realizacji tej wolności, ona oczywiście może z niej korzystać wtedy, kiedy sama się zrzesza, natomiast powołanie tego wzorca w kontekście samego przyjmowania, w kontekście praw spółdzielni do decydowania o tym, kto będzie albo o zasadach, na jakich są przyjmowani członkowie, nie odnosi się do wolności zrzeszania samej spółdzielni, wobec tego trudno tutaj powiedzieć o zrealizowaniu formalnej przesłanki w tym aspekcie, jakim jest naruszenie praw skarżącego. Podobnie należy potraktować zarzuty dotyczące tego, że są różnego rodzaju kategorie członków spółdzielni, różnie traktowane. To mogłoby naruszać zasadę równego traktowania, ale nie samej spółdzielni, a spółdzielców, więc w tym zakresie te zarzuty także nie są sformułowane w sposób formalnie prawidłowy.

Natomiast, jeżeli chodzi o pozostałe zarzuty, mianowicie o kwestię związaną z naruszeniem praw majątkowych spółdzielni, trzeba pamiętać o tym, że ustawodawca zachowuje prawo do tego, żeby tworzyć różnego rodzaju osoby prawne, gdzie zasady przystępowania do tych osób prawnych i zrzeszania się w nich są różne. Jest różny zakres funkcjonowania, jeżeli chodzi o strukturę majątkową i zakres działalności tych spółdzielni i jest to w zakresie swobody ustawodawcy, tak jak istnieją różnego rodzaju kategorie spółek, do których w niektórych wnosi się pewne rodzaje wkładów, do innych nie można. Tak jak istnieją spółki, które mogą prowadzić określoną działalność, a innej nie mogą, na analogicznej zasadzie należy potraktować również spółdzielnie. Ustawodawca działał tutaj w zakresie swoich kompetencji. W tym zakresie także nie jest właściwe zakwestionowanie sytuacji prawnej spółdzielni w kontekście innych spółdzielni, to znaczy, że jedne spółdzielnie mogą, drugie nie mogą. Spółdzielnia to jest pewnego rodzaju ogólna kategoria różnego rodzaju osób prawnych, tak samo jak spółka i to, że ustawodawca tworzy określonego rodzaju spółdzielnie, które nie mogą pobierać tych opłat, jest zgodne z przeznaczeniem tych szczególnych spółdzielni mieszkaniowych. Stąd wniosek o to, aby stwierdzić zgodność kwestionowanego przepisu w zakresie art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji, a w pozostałym zakresie umorzyć postępowanie. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję panie mecenasie. Czy są zgłoszenia lub pytania do dyskusji? Jeżeli nie ma, to znaczy, że wszystko jest jasne. Głosujemy za przyjęciem projektu stanowiska.

Kto z państwa jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie, proszę o wyświetlenie wyników. Łącznie głosowało 14 posłów: za – 14, przeciw – 0, wstrzymało się – 0. Przyjęliśmy pozytywną opinię co do tego stanowiska. Na tym zamykam posiedzenie Komisji. Bardzo serdecznie państwu dziękuję i życzę dobrej nocy.